Л.И. Никовская, В.Н.Якимец

Оценка и мониторинг публичной политики в регионах России: характеристика состояния и основные тренды изменений

Никовская Лариса Игоревна – доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института социологии РАН (e-mail: nikovsky@inbox.ru); *Якимец Владимир Николаевич*, доктор социологических наук, главный научный сотрудник Института системного анализа РАН (e-mail: iakim@isa.ru).

Аннотация: В статье анализируются результаты мониторинга состояния публичной политики в регионах России. Показано, что состояние ПП деградирует, обратные связи фальсифицируются, что приводит к росту социального напряжения.

Ключевые слова: Субъекты, институты, механизмы и типы региональной публичной политики, ЯН-индекс.

В условиях глобализации и информационного взрыва, перехода к инновационному типу развития сложно и неоднозначно кристаллизуются социальные интересы, рождаются новые социальные регуляторы и институты. Мир вступил в новую ступень цивилизационного развития. Это не могло не отразиться на существенных характеристиках в системе гражданского общества: резко возросла эмансипация личности от государства, сократилось пространство его командного воздействия, произошло энергичное развитие и усложнение горизонтальных социальных связей, сплетение многообразных гражданских институтов и движений в целостную сеть. Это предопределило поиск адекватных моделей взаимодействия государственных структур и гражданского общества в рамках представительной демократии. Именно в это время в западной мысли наблюдается колоссальный интерес к концепту публичной политики, поскольку исторически публичная политика возникла на волне дискуссии о повышении эффективности государственного управления, и, самое главное, расширения возможностей участия гражданского общества в политическом процессе. Так, английский исследователь Род Роудсон в своей известной статье «Новый метод управления: управление без правительства»[1] рас-

[1] *Rhodes R. A. W.* The New Governance without Government. In: Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Maidenhead.: Open University Press. 2003. pp 46 – 63.

сматривает разнообразие смыслов нового метода управления (governance) и демонстрирует возможности его применения при анализе правительственных структур в Великобритании. Актуальность данного понятия, по его мысли, состоит в том, что необходим поиск новых принципов государственного управления в условиях глобализации, изменения роли государства и общества в развитых странах.

Думается, что именно институт публичной политики (далее ПП) выступает тем социально-политическим образованием, которое по своей природе и призвано выступать условием и средством, позволяющим обществу формировать стратегическую повестку дня, создавать внутренние стимулы и ценности творческого и инновационного развития, переводить возникающие в этом процессе конфликты и столкновения в позитивно-функциональное русло, превращая их тем самым в элемент социальной динамики.

Публичная политика во всем многообразии своего проявления представляет собой широкий круг процессов и явлений. Во-первых, она являет собой особе качество государственного управления, которое все более ориентируется на идеи постбюрократической организации, предполагающей отказ от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнёрства, кооперации, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к развитию нового государственного менеджмента, исключающего жесткие вертикальные формы «господства-подчинения» (на это были нацелены все административные реформы, проводившиеся в современном мире в последнюю четверть XX века). Во-вторых, активное гражданское участие и соответствующие процедуры в принятии властных решений; в-третьих, разработку с общественным участием различного рода программ для решения в обществе возникающих проблем, а также социальные технологии их реализации; в-четвертых, она охватывает процесс двусторонней коммуникации разнообразных общественных групп, выстраиваемых большей частью симметрично, в диалоговом режиме.

У публичной сферы четыре важные функции взаимодействия власти и общества в формировании политики, выражающей публичный интерес[1]:

- Артикуляция общественных интересов;
- Публичный контроль деятельности власти и состояния дел в обществе, в государстве, в экономике, в социокультурной сфере;
- Влияние на формирование государственной политики;
- Политическое просвещение граждан.

От организации публичной сферы и развитости ее ключевых институтов и механизмов в значительной мере зависит характер публичной политики.

[1] *Edwards A.* Scientific expertise and policy-making: the intermediary role of the public sphere, «Science and Public Policy», Vol. 26, 3, June 1999.

Публичная сфера — это своеобразный «инновационный инкубатор», позволяющий «свежей крови» новых социальных технологий:

- оптимизировать механизм взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества (развить межсекторное социальное партнёрство),
- преодолевать с целью конструктивного реформирования закостенелость государственных институтов и
- подключать ресурс гражданских инициатив к формированию государственной политики и контролю за деятельностью власти.

Проведённое масштабное социологическое исследование в 2009 г. в рамках проекта «Индексы оценки состояния гражданского общества в регионах современной России» позволило выявить особенности состояния публичной сферы и публичной политики на региональном уровне посредством специально разработанного исследовательского инструмента ЯН-индекса. Уникальность исследования состояла в том, что количественные инструменты для оценки состояния публичной политики и ее компонентов подкреплялись качественным обсуждением ее результатов на фокус-группах, с участием активных субъектов публичной сферы — представителей малого и среднего бизнеса, НКО-сообщества и региональной государственной и муниципальной службы[1]. Наиболее интересный результат — выявление пяти типов ПП в регионах:

1. Регионы с консолидированными низкими оценками ПП — респонденты из всех 3 секторов одинаково низко оценивают состояние ПП (Республика Дагестан, Мурманская, Иркутская области и Республика Коми);

[1] В регионах на основе специальной анкеты проводился опрос трех групп респондентов (руководители и члены общественных организаций и неправительственных некоммерческих организаций (кроме волонтеров); представители малого, среднего бизнеса (владельцы и наемные работники — менеджеры), представители региональной и муниципальной власти в лице государственных и муниципальных служащих, работающих в органах исполнительной и законодательной ветвей власти, а также депутаты региональных и муниципальных законодательных собраний). Малая целевая выборка от каждой группы включала не менее 50 человек. Анкета содержала набор из 22 показателей, характеризующих развитость субъектов и институтов ПП в регионе. В ней сформулированы утверждения, верность которых респонденты оценивали по 10-балльной шкале, давая «1» за самую низкую развитость, а «10» за самую высокую. Примеры утверждений для оценки институтов ПП — «свободные и честные выборы» и «законы по обузданию коррупции действенны». Собранные данные (около 3850 анкет) использовали для расчета индексов и построения гистограмм и графиков. Коллективные оценки для каждой группы респондентов представляли в виде двух сопоставимых гистограмм — оценки развитости субъектов и оценки состояния институтов ПП. Рассчитывали два субиндекса: ЯН-индекс развитости субъектов публичной сферы и ЯН-индекс состояния институтов и механизмов ПП, величина которых менялась от 0 (наихудшая оценка) до 1 (наилучшая). Значения этих субиндексов для каждого субъекта РФ сводились на плоскости в виде точек, отражающих усредненные оценки трех групп респондентов.

2. Центрированные регионы — дана консолидированная средняя оценка (Ярославская, Нижегородская, Курская и Амурской области и Алтайский края);
3. Регионы с партнёрскими отношениями между секторами — респонденты дают консолидированные высокие оценки состояния ПП (Новосибирская и Челябинская области, а также Республика Карелия);

Регионы с неконсолидированными оценками ПП — оценки респондентов одного из секторов довольно отличаются от оценок двух других (Хабаровский и Пермский края, Томская и Волгоградская области);

Регионы с разрывами неконсолидированных оценок ПП — оценки ПП респондентами из двух секторов не консолидированы и характеризуется значимым разрывом (Хабаровский и Пермский края, Томская и Волгоградская области).

В 2011 году в рамках проекта «Условия, факторы и индикаторы модернизационного развития в регионах России: исследование с использованием количественных и качественных методов»[1], по той же методике было обследовано 12 регионов РФ, из которых 6 регионов оказались новыми, а 6 были взяты из прежнего состава с целью проведения мониторинга состояния публичной политики. Каждый из регионов, отобранных для мониторинга в 2011 году, относился к одному из этих пяти типов ПП. Основная цель проекта в этой части работы состояла в том, чтобы выяснить, сколь стабильны оценки состояния ПП, сделанные в 2009 – 2011 гг., а также определить произошли ли и почему какие-нибудь значимые изменения ПП в названных пяти типах регионов.

Представим некоторые результаты мониторинга ПП в трёх из шести регионов, в которых исследования были выполнены в 2009 – 2010 гг. и в 2011 году, а именно: Иркутская и Ярославская область, а также Алтайский Край.

На рисунках 1 – 3 даны сравнительные оценки значений обоих субиндексов для обследованных регионов для 2009 – 2010 гг. и для 2011 года. Значения субиндексов для каждой группы респондентов отмечены черными точками для 2009 года и серыми для 2011 года. Штрих-пунктирный прямоугольник на рисунках визуализирует критерий консолидированности мнений трех групп респондентов в 2011 году. Если все три среднегрупповые оценки попадают внутрь прямоугольника, то мнения всех трех групп консолидированы в отношении деятельности институтов и субъектов ПП в регионе. При «выпадении» оценок одной группы за пределы прямоугольника имеем неконсолидированный тип ПП, а когда хотя бы одна групповая оценка «уходит» за пределы двух прямоугольников, имеем разрывной тип ПП.

[1] Проект выполнен на средства государственной поддержки в виде гранта Института общественного проектирования в соответствии с распоряжением Президента РФ от 08 мая 2010 г. № 300 – рп по выше описанной методике.

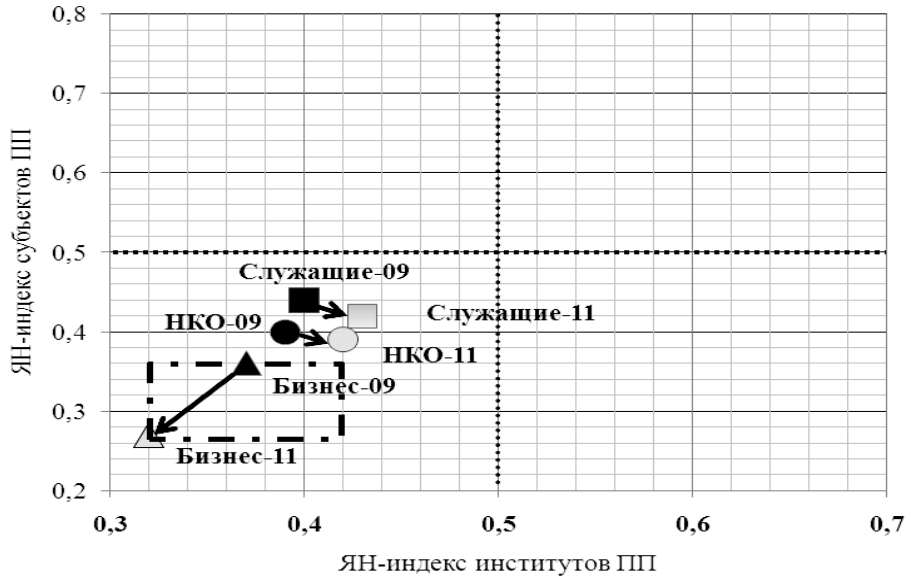


Рис. 1. Данные мониторинга ПП в Иркутской области, 2009–2011 гг.

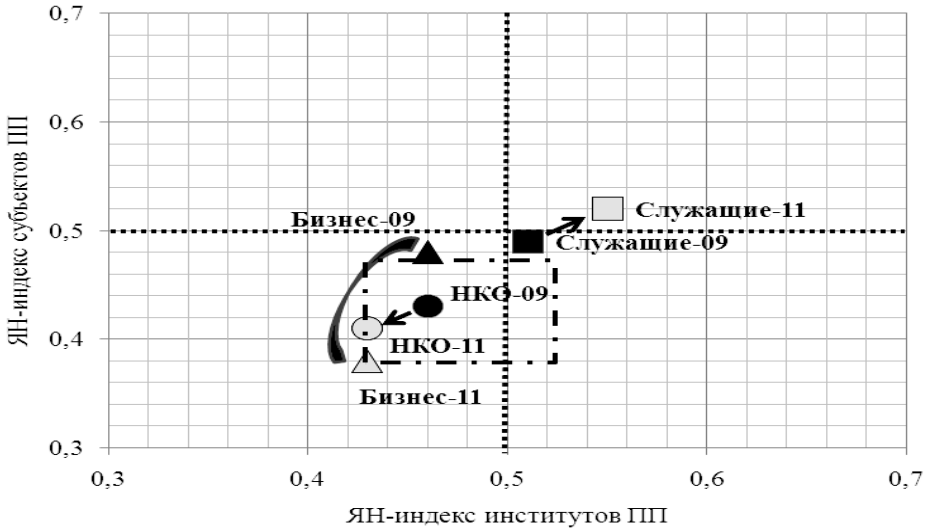


Рис. 2. Данные мониторинга ПП в Ярославской области, 2009–2011 гг.

Обратим внимание на то, что в Иркутской области 2011 году существенно ухудшены оценки деятельности субъектов и институтов ПП со стороны представителей бизнеса. Это привело к тому, что из региона с консолидированным типом ПП область перешла в категорию регионов с неконсолидированной ПП.

Согласно результатом мониторинга, Ярославская область стала двигаться от *центрированного типа* ПП, при котором конструктивно взаимодействуют государство и гражданское общество, соединяя усилия в реализации системной модернизации, в сторону *разрывного типа*, когда политико-административный режим пытается встроить институты гражданского общества (профсоюзы и общественные объединения бизнеса, партии, СМИ и др.) «в вертикаль власти». Немалую роль в этой трансформации сыграло ошибочное решение о повышении ставки страховых взносов с фонда оплаты труда в 34 %. Эта ставка стала губительной для созидательной деловой активности. Это привело не только к банкротствам в среде малого и среднего бизнеса, но росту доли теневых зарплат, что сработало в обратном направлении к цели, которую преследовали разработчики — спасение Пенсионного фонда. Так, «Деловая Россия» заявила (7 июня 2011 года), что доля теневых зарплат растёт, а страховые сборы в социальные фонды падают, казна недополучает доходы, условия труда наёмных работников ухудшаются, частная инициатива вытесняется в околокриминальную сферу (и при этом не уменьшается административное рейдерство). Федеральным властям пришлось пойти на попятную. И вскоре после этого в своей речи на Санкт-Петербургском экономическом форуме Президент России Д. Медведев заявил, что в правительстве приняли решение — ставка страховых взносов будет снижена с 34 % до 30 % (для производственного и социального бизнеса — до 20 %). Заметим, что последствия именно этих процессов нашли отражение в оценках бизнесменов. Тем самым была проиллюстрирована чувствительность ЯН-индекса к изменениям в публичной сфере.

Согласно выявленной типологии публичной политики в исследуемых 24 регионах России, Алтайский край в 2009 году также характеризовался *центрированным типом* публичной политики, характерным для Курской, Нижегородской, Ярославской и Амурской областей. При таком типе ПП оценки всех трех активных групп респондентов — НКО-сектора, региональной и муниципальной власти, а также малого и среднего бизнеса (далее МСБ) стягиваются к центру поля. Но при этом оценки госслужбы находятся в нижней части верхнего — условно говоря, благоприятного — квадранта, а остальных групп — бизнеса и НКО — в верхней части нижнего — неблагоприятного квадранта. О чем это свидетельствует? Реализация принципов публичной политики в Крае находилась в начальной стадии. НКО-сектор мог открыто выражать свою позицию, в регионе были разработаны и апробированы многие технологии и принципы межсекторного социального партнёрства, давно функционирует Общественная палата. Общественные организации с 90-х годов демонстрируют свой потенциал постановки общественно-значимых вопросов.

Однако, общий анализ полученных как количественных, так и качественных данных подтвердили общую гипотезу исследования, что чем меньше развиты институты и субъекты публичной политики, тем больше степень социальной напряжённости и конфликтности в регионе, недовольства состоянием государственного и муниципального управления, тем хуже показатели социального взаимодействия между основными активными группами региона и, соответственно, использования их потенциала для решения социально-значимых проблем регионального сообщества в условиях посткризисного развития.

Сопоставление полученных региональных индексов публичной политики позволило найти тот конкретный предел, за которым «вертикализация» власти начинает отрицательно влиять на формирование и активность горизонтальных связей, которые составляют каркас «низовой» социальной и гражданской самоорганизации. В Алтайском Крае многие позитивные тенденции в развитии принципов публичной политики вытесняются нарастающей «вертикализацией» власти. Это сказалось на более критичных оценках представителей малого и среднего бизнеса и НКО-сектора в 2011 году. Видно (см. рис. 3), что состояние публичной политики в конце 2011 года существенно ухудшилось. Регион из центрированного типа ПП все больше стал двигаться в область низких оценок, характеризующихся неконсолидированным типом. Более того, можно с определённой уверенностью утверждать, что складываются предпосылки перехода к разрывному типу публичной политики, когда оценки представителей государственной и муниципальной власти начинают существенно отрываться от всех остальных активных групп регионального сообщества.

Представители малого и среднего бизнеса региона также ощутили на себе негативные последствия, связанные с принятием ошибочных решений в части налоговой политики. Но они преломились через определённые недружественные действия региональных властей к представителям данной группы, что добавило пессимизма в их оценках. Мониторинговое исследование показало, что в регионе перестают работать институты диалога, обратных связей и консультаций с обществом. Деградирует эффективность представительной власти. Снижается действенность и ресурс местного самоуправления. Партии — не рассматриваются как действенные защитники интересов общества. Нарастает недовольство распределением полномочий между Центром и регионами.

Суммируя результаты проведённых исследований, можно сказать, что сложившийся моноцентричный режим привёл к снижению роли публичной сферы и политики в современном политическом процессе, как на федеральном уровне, так и на региональном. Ни в одном из обследуемых в режиме мониторинга регионов не произошло позитивного приращения конструктивного потенциала ПП — нет ни одного нового примера прибавления партнерского или хотя бы сбалансированного типа ПП. Количественный и качественный анализ результатов показал, что состояние ПП стало в большей степени характеризоваться негативными свойствами: нарастает имитация, происхо-

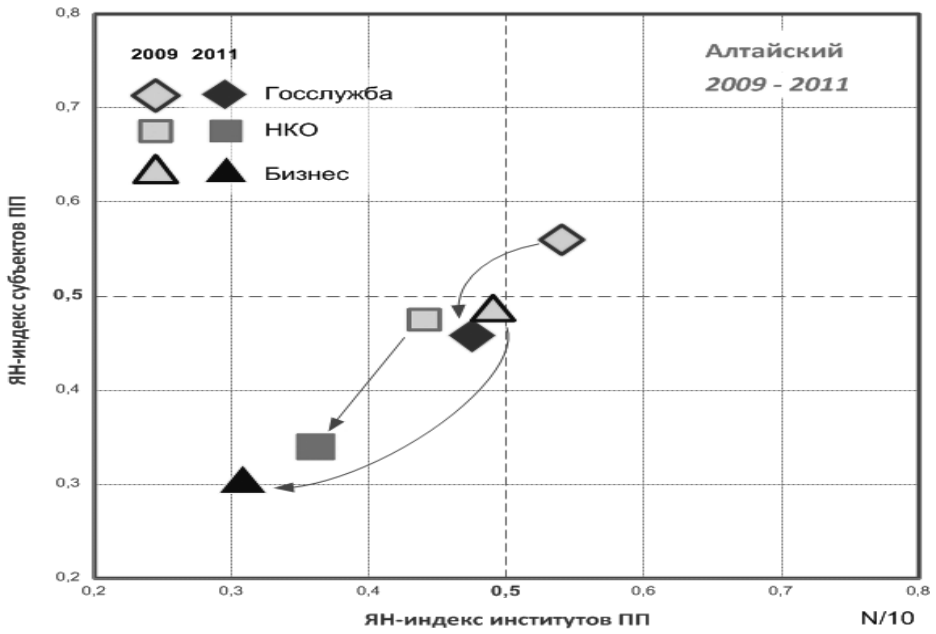


Рис. 3 Данные мониторинга ПП в Алтайском Крае за 2009–2011 гг.

дит обрыв и фальсификация обратной связи. Продолжает сохраняться система принятия политических и социально-значимых решений в «режиме консультаций» и «приводных ремней», при активном контроле государственно-административных структур. Но подобная практика конструирования публичной политики порождает опасность усиления бюрократического корпоративизма. Традиционное чиновничество не готово к постоянному диалогу с партнёрами, которые пытаются войти в круг общественных консультаций. Формирование государственной политики оно по-прежнему рассматривает как составную часть своих прерогатив. Участие внешних сил воспринимается как покушение на суверенную территорию исполнительной власти. Существующая система принятия решений демонстрирует устойчивую склонность превращать «режим консультаций» в декорацию традиционно бюрократической политики. Поэтому «режим консультаций» работает в той мере, в какой высшая политико-государственная власть заинтересована оказывать политическое давление на участников, принуждая их к лояльности и сотрудничеству. Сложившийся режим «вертикализации» власти показал, что бюрократическая модель властвования действует не только в рамках административной функции, но и способна захватить ту часть государственной власти, которая должна жить по законам политической логики властвования, что приводит к игнорированию общественного мнения, подавлению роста граждан-

ской активности, отсутствию признавая альтернативных точек зрения, содержательного разговора о важнейших проблемах страны.

Принципы федерализма, по сути, профанируются, независимость и самостоятельность местного самоуправления до сих пор остаются мифом. Отмена прямых выборов губернаторов, переход на систему сити-менеджеров фактически отстраняет население от участия в управлении. Отсюда — снижение доверия общества к власти, кризис легитимности, непонимание и даже враждебность между гражданином и государством. Все это — показатель беспечности и близорукости нынешней российской бюрократии. В условиях несменяемости она все больше теряет чувство реальности и выдаёт желаемое за действительное. В условиях, когда нарастает спрос на открытость и партийный плюрализм, обрыв институтов обратной связи и имитация деятельности механизмов публичной политики, могут привести к нарастанию протестной активности и несистемным социальным взрывам.

А между тем новые вызовы общественного развития, вызванные задачами перехода к инновационной модернизации, нацеливающей на формирование национальной инновационной системы, создают повышенный спрос на функции и услуги, связанные с экспертизой и консалтингом по публичной политике, поскольку только последняя позволяет «свежей крови» социальных инноваций взломать стагнирующий механизм *«управляемой демократии»*. Отсюда появляется потребность в поддержке со стороны гражданского общества, центров публичной политики, связанных с различными гражданскими и деловыми инициативами.

Иными словами, тот вариант стабильности и порядка, который в начале первого десятилетия XXI в. отвёл Россию от края пропасти и минимизировал угрозы безопасности государства и общества, сегодня показал невысокий запас прочности и, особенно, развития. Поскольку в «путинскую эпоху» так и не была решена проблема бюрократии, и ее экспансии в «большую политику». Именно поэтому политическая и экономическая стабилизация — как безусловные и очевидные достижения путинской политики, сняв остроту проблемы безвластия и анархии, вернули мощь и уверенность бюрократическому классу в России, который в турбулентно развивающейся кризисной ситуации оказывается все более неэффективным, поскольку контролируемая «сверху» бюрократия не могла быть иной, кроме как традиционной, служащей не делу и закону, а лицам, преследующим свои собственные интересы. Сформировавшаяся «партия порядка» лишила себя «защиты от дурака»: политическая жизнь перестала своевременно получать подпитку «снизу». Роль оппозиции была заранее сведена к нулю. Отсюда стала плохо выполняться функция представительства интересов. Узкий политический класс замкнулся сам на себя и «закапсулировался».

Но сегодня проблема стоит глубже — без расширения качества и системности публичной политики невозможно вести речь о переходе к модернизa-

ции, а тем более — к инновационному типу развития российского общества. В принципе речь надо вести о создании условий для социальной инновации — т.е. тех новых форм и технологий общественной жизнедеятельности, которые способствовали социальной оптимизации общества и повышению качества жизни большинства людей. Поэтому представляется важным, чтобы в России как можно быстрее возникла полноценная среда, позволяющая реализовать эту функцию гражданского общества. Такая среда включает в себя науку (которая в контексте гражданского общества, как правило, вообще не упоминается), экспертную среду (которая без науки существовать не может), собственно НКО, и такой важнейший институт, как независимые и квалифицированные средства массовой информации. Множественность политических лидеров и институтов гражданского общества — страховка от опасностей авторитаризма и тоталитаризма, преследующих как тень едва ли не любую крупную демократию и всегда возникающих перед глазами в периоды преодоления кризисов либо затяжных трудностей. Попросту говоря, ситуация требует срочного разворота к широкому общественному диалогу, декомпрессии политического режима. Требуется возврат к реальной демократии, т.е. процессу постепенного «размораживания политических процессов и гражданских инициатив, свёрнутых отчасти в годы правления В. Путина»[1]. Обществу необходимо вернуть веру в работоспособность политических механизмов воздействия на реальную власть, на процесс принятия социально-значимых решений, а значит и разделения ответственности за своё будущее между обществом и властью. Большая гибкость и социальная эластичность создаваемой системы делает общественную среду менее напряжённой, вовремя разряжает скопившуюся деструктивную энергию, канализирует недовольство. А самое главное — даёт пробиться новым росткам и трендам. В этом отношении, как показало исследование, потенциал и ресурс публичной политики является важным фактором устойчивого развития территорий и позитивной консолидации местного сообщества, а также, в неменьшей степени, способствует формированию высокой мотивации основных акторов поля публичной политики в направлении креативной модернизации.

Иными словами, мы видим, что развитие модернизации и национальной инновационной системы требуют «диверсификации» вертикали управления в сторону расширения действия принципов конкурентности, плюрализма, открытости, диалога, т.е. тех принципов, на которых основывает свою деятельность гражданское общество. Способность органов власти, бизнеса и гражданских инициатив к партнёрству и консолидации во имя внедрения и стимулирования инноваций — один из важнейших критериев современного развития, важнейших ресурс преодоления технологической отсталости.

© Никовская Л. И., Якимец В. Н., 2011

[1] *Третьяков В.* Наука быть Россией. Наши национальные интересы и пути их реализации. — М., 2007.